

Relocaliser, réindustrialiser : dans quels buts ?

Sébastien Jean & Vincent Vicard*

Relocaliser la production, ou plus largement réindustrialiser, nécessite des interventions qui peuvent sembler coûteuses en matière de pouvoir d'achat ou d'efficacité de l'allocation des ressources. Trois types d'objectifs peuvent cependant motiver de telles politiques : améliorer le solde courant, défendre l'autonomie stratégique et mettre à profit les externalités du secteur industriel, qui innove, rémunère bien les qualifications faibles ou intermédiaires et a une activité répartie sur l'ensemble du territoire. Il convient toutefois d'être cohérent. Un rééquilibrage macroéconomique est indispensable au sein de l'Union européenne, mais le déficit courant de la France est très faible, parce que le déficit commercial est compensé par l'excédent des revenus étrangers des multinationales. Les arguments stratégiques, pour leur part, ne s'appliquent qu'à des secteurs critiques, qu'il faut identifier. Quant à l'exploitation des externalités de l'industrie, elle doit venir compléter efficacement les aides ciblant déjà l'innovation et certains territoires.

La crise sanitaire de 2020 a suscité différents appels à la relocalisation de la production industrielle, qui constitue de fait l'un des axes structurants du plan de relance français. Souvent présenté comme une évidence, cet objectif pose pourtant question. Pour commencer, de quoi parle-t-on exactement ? Le terme « relocalisation » fait référence au retour en France d'une activité qui avait été précédemment déplacée à l'étranger. Si l'on s'y tenait strictement, une telle définition serait très étroite (144 cas depuis 2009 d'après le cabinet Trendeo¹). Il est plus pertinent d'élargir le questionnement à la problématique de la désindustrialisation, indéniable dans le cas français, puisque l'industrie (hors construction) n'y comptait, d'après Eurostat, que pour 13,4 % du PIB en 2019, contre 19,2 % dans l'ensemble de la zone euro, 19,6 % en Italie et 24,2 % en Allemagne.

■ Les contraintes, les transferts et les coûts d'un soutien à l'industrie

S'il s'agit de soutenir la production industrielle, cela suppose des ressources spécifiquement dévolues. Les règles européennes sur les aides d'État (article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) limitent les possibilités de subventionner l'industrie de manière directe et explicite, mais elles comportent des exceptions et n'empêchent pas en pratique certaines aides ciblées, comme l'ont été les pôles de compétitivité. En outre, il a été décidé d'assouplir les règles encadrant les aides d'État le temps de la pandémie, au moins jusqu'à la fin de l'année 2020.

Il peut également s'agir de favoriser la production en France plutôt qu'à l'étranger. La nécessité de renforcer l'attractivité de la France comme lieu de production est largement reconnue, mais ce n'est pas nouveau. La question est plutôt de savoir s'il faut y consacrer des ressources nouvelles (comme la baisse des impôts de production dans le volet compétitivité du plan France Relance), et dans quelle mesure, avec les transferts au bénéfice des producteurs que cela supposerait. Pour éviter de tels transferts, ne serait-il pas préférable de favoriser la production en France en s'efforçant de limiter la consommation de produits étrangers ? Des droits de douane supplémentaires, mais également différentes mesures réglementaires, relatives aux achats publics, à des contraintes de localisation, des autorisations ou des normes, le pourraient. Dans ce domaine, toutefois, la marge de manœuvre effective est limitée, car la plupart des politiques concernées sont de compétence communautaire, nécessitant donc l'accord d'une majorité de nos partenaires européens et, surtout, parce que nos partenaires extra-européens ne manqueraient pas d'appliquer des mesures équivalentes en miroir.

Dans tous les cas, faire obstacle aux échanges a un coût. Carluccio *et al.* (2018²) estiment, par exemple, que l'augmentation des importations en provenance des pays à bas salaires – passées en France de 2,4 % de la consommation totale en 1994 à 6,9 % en 2014 – a fait baisser l'inflation de 0,13 à 0,17 point de pourcentage par an, contribuant ainsi à diminuer les prix d'environ 3 points sur la période, par rapport à une situation où ces importations n'auraient pas augmenté proportionnellement à la consommation.

* sebastien.jean@cepii.fr – vincent.vicard@cepii.fr

1. <http://www.trendeo.net/relocalisations-lannee-zero/>

2. Carluccio, J., Gautier, E. & Guilloux-Nefussi, S. (2018), Dissecting the Impact of Imports from Low-Wage Countries on French Consumer Prices. *Working Paper* (672), Banque de France.

Tableau 1 – Effet d'une limitation des échanges de biens industriels sur le revenu réel en France (en %)

		Représailles des partenaires	
		Non	Oui
Retour à l'ouverture de :	2007	- 0,4	- 0,7
	2000	- 2,1	- 3,2

Notes : les simulations s'appuient sur un modèle quantitatif de commerce en concurrence parfaite intégrant des biens intermédiaires et distinguant deux secteurs échangeables, biens et services, et un secteur non échangeable. Les balances commerciales sont maintenues constantes par hypothèse.

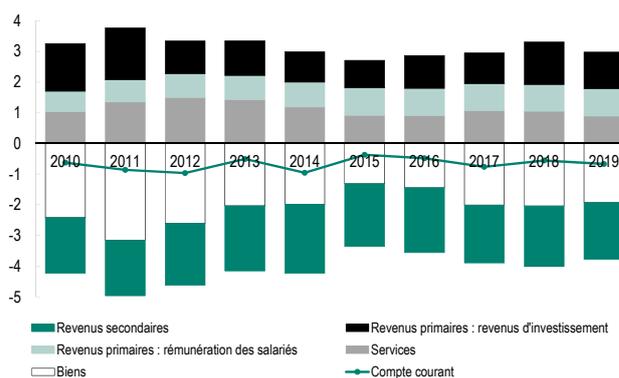
Le retour au niveau d'ouverture de 2007 (2000) correspond à une réduction du taux de pénétration des importations dans l'industrie de 47,3 % en 2014 à 45,7 % en 2007 (39,2 % en 2000), simulée par une hausse des barrières non tarifaires aux échanges de biens avec le reste du monde équivalent à un droit de douane de 2,2 % (12,0 % en 2000). Source : calculs des auteurs.

Des simulations permettent de donner un ordre de grandeur de l'effet total sur le revenu réel induit par une limitation des échanges. En appliquant le cadre de modélisation de Mayer, Vicard et Zignago (2019³), nous estimons qu'une limitation des échanges de biens industriels à leur intensité prévalant en 2007 pour la France, au moyen de mesures non tarifaires, se traduirait par une baisse de revenu réel de 0,4 % à long terme (tableau 1)⁴. En cas de mesures symétriques appliquées par nos partenaires, la baisse de revenu atteindrait 0,7 %. Cela étant, ces évaluations s'inscrivent dans un cadre standard d'analyse du commerce international, ne tenant compte ni des déséquilibres macroéconomiques, ni des externalités et des imperfections de marché, ni des coûts d'ajustement sur le marché du travail. En creux, elles montrent que les justifications d'une intervention publique pour favoriser la production manufacturière en France doivent s'appuyer sur des éléments extérieurs à ce cadre d'analyse.

■ Améliorer le solde courant ou en changer la composition ?

La volonté d'améliorer la balance courante⁵ peut constituer un premier motif de soutien spécifique à l'industrie, parce qu'il s'agit du principal secteur échangeable. Rappelons cependant une évidence : tous les pays ne peuvent pas être exportateur net. L'augmentation du solde courant d'un pays nécessite donc la diminution du solde d'un autre. Sauf à assumer d'exporter ses propres déséquilibres⁶, l'objectif de hausse du solde courant ne fait sens que pour corriger une situation de déficit structurel, dans laquelle un pays s'endette continûment et significativement auprès du reste du monde. Or, si la France présente un déficit courant, son ampleur limitée (16 milliards d'euros ou 0,7 % du PIB en 2019) et stable n'en fait pas un déséquilibre macroéconomique important (graphique 1). Le déficit

Graphique 1 – Solde courant français (en % du PIB)



Source : Eurostat.

des échanges de biens est à peu près compensé par les revenus tirés de l'utilisation de facteurs de production français dans la production à l'étranger : en 2019, la France affichait ainsi un excédent de 21 milliards d'euros au titre des rémunérations de salariés à l'étranger et de 29 milliards au titre des revenus d'investissement ; l'excédent des revenus issus des investissements directs à l'étranger (48 milliards) étant partiellement compensé par le déficit des revenus d'investissement de portefeuille⁷.

Cette structure de la balance courante, avec un déficit des échanges de biens important qui contribue à la désindustrialisation, reflète le mode d'internationalisation des entreprises françaises. Mais, même s'ils permettent d'équilibrer la balance courante, les revenus tirés de la production à l'étranger n'apportent pas à l'économie française les mêmes bénéfices que les recettes d'exportation, qu'il s'agisse de volume d'emploi, de recettes fiscales ou de répartition sectorielle de l'activité⁸ ; vouloir favoriser les exportations reste donc pertinent, quand bien même les recettes de production à l'étranger devraient être réduites pour éviter de créer de nouveaux déséquilibres macroéconomiques. La manière d'y parvenir n'a rien d'évident, mais un soutien à l'activité productive sur le territoire pour l'industrie et les services échangeables peut y contribuer.

De plus, la France fait partie de l'Union européenne, qui présente un excédent extérieur massif vis-à-vis du reste du monde, aussi bien pour les échanges de biens que pour l'ensemble du solde courant (graphique 2). Dans ce contexte, tout ajustement d'ampleur de l'excédent courant européen opéré par une appréciation du taux de change de l'euro aggraverait significativement le déficit courant français. Pour qu'une amélioration du solde courant français soit durable et n'aggrave pas l'excès d'épargne européen et les déséquilibres mondiaux, il faudrait qu'elle soit compensée par une baisse du solde courant d'autres membres de l'Union : la priorité est l'ajustement intra-européen, en particulier la réduction des excédents des pays d'Europe du Nord⁹.

3. Mayer, T., Vicard, V., & Zignago, S. (2019). *The cost of non-Europe, revisited*. *Economic Policy*, 34(98), 145-199.

4. Pour comparaison, le tableau 1 fournit un exercice plus radical de retour au niveau d'ouverture de 2000.

5. Le compte courant inclut les échanges de biens et de services ainsi que les revenus primaires (rémunération du travail et revenus d'investissements) et les revenus secondaires (transferts courants liés notamment à l'aide internationale, aux institutions de l'UE et à l'envoi de fonds des travailleurs).

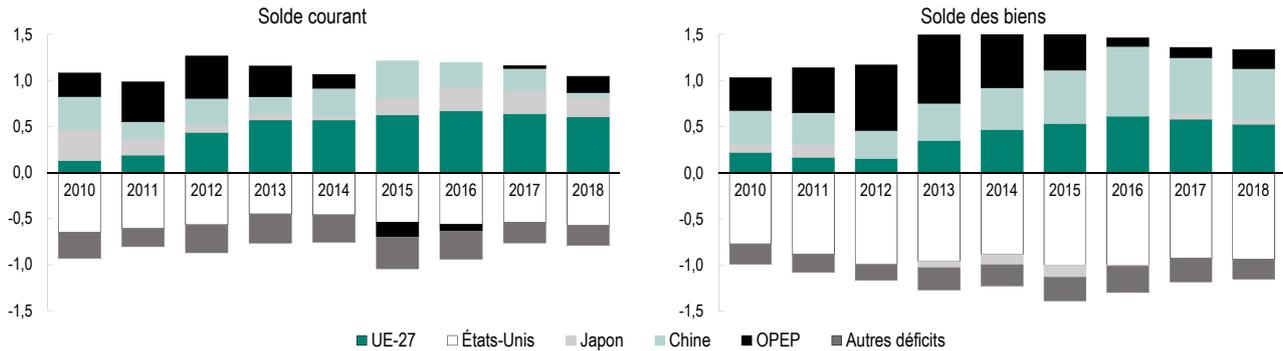
6. Un pays présentant un excédent courant au-delà de ce que justifient ses fondamentaux (en matière notamment de démographie et de perspectives de croissance) crée un excédent d'épargne et un déficit de demande au niveau mondial, qui doivent être absorbés par d'autres pays.

7. Si une partie de ces revenus d'IDE peut s'expliquer par l'évitement fiscal, la France se caractérise néanmoins par la forte activité à l'étranger de ses multinationales. Voir Emlinger, C., Jean, S. & Vicard, V. (2019). *L'étonnante atonie des exportations françaises: retour sur la compétitivité et ses déterminants*. *CEPII Policy Brief* (24).

8. Sur ces questions de localisation des activités de production, la gouvernance et l'organisation des multinationales françaises peuvent constituer des leviers d'action. Voir Vicard, V. (2020). *Réindustrialisation et gouvernance des entreprises multinationales*. *CEPII Policy Brief* (35).

9. Geerolf, F. & Grjebine, T. (2020). *Désindustrialisation (accélérée) : le rôle des politiques macroéconomiques*, in *L'Économie mondiale 2021*, CEPII, La Découverte.

Graphique 2 – Soldes extérieurs par région*
(en % du PIB mondial)



* Les autres déficits n'incluent que ceux de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni.

Source : Banque mondiale, World Development Indicators.

■ Défendre l'autonomie stratégique, une nécessité qui doit cibler les produits d'importance critique

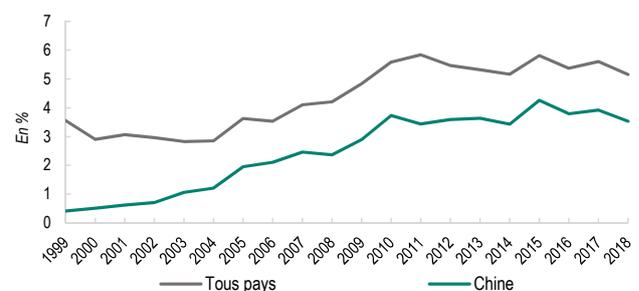
La volonté de préserver son autonomie stratégique peut aussi motiver l'intervention de l'État pour soutenir son industrie, lorsque la disponibilité d'une base productive sur le sol national est considérée comme indispensable. Les incertitudes liées à la disponibilité de produits « courants » sont problématiques, mais elles peuvent être gérées par les entreprises en fonction de la volonté des ménages de payer pour limiter les risques correspondants, sans qu'une intervention publique soit justifiée. En revanche, dès lors qu'il s'agit de biens dont l'importance est critique, dans le sens où un défaut d'approvisionnement est inacceptable pour la collectivité, la puissance publique doit se donner les moyens de sécuriser son approvisionnement, quand bien même cela occasionnerait un surcoût substantiel.

De longue date, cette motivation explique l'intervention forte de l'État dans les secteurs de la défense, de l'énergie et de l'agroalimentaire. La crise sanitaire de 2020 a pointé des fragilités potentiellement problématiques dans deux autres domaines au moins : les produits de santé, étant donné les pénuries constatées de masques, de réactifs pour tests virologiques, de respirateurs, et les inquiétudes qui ont entouré la disponibilité de produits anesthésiques ; les infrastructures numériques, tant leur rôle paraît désormais central pour assurer le fonctionnement de l'économie et la capacité de l'État à gérer les situations de crise. À l'instar de ce qui existe déjà dans les secteurs critiques cités plus haut, une intervention de l'État pourrait s'appuyer sur des aides ciblées, des structures dédiées, des contraintes associées aux commandes publiques, des mesures réglementaires, voire dans certains cas le rétablissement de droits de douane.

L'évaluation détaillée de l'opportunité de telles interventions est cependant complexe, d'autant que l'allongement des chaînes de valeur mondiales multiplie et diversifie les étapes dont dépend finalement l'approvisionnement. La production sur le territoire permet certes d'exercer un contrôle plus direct et de disposer de bases à partir desquelles l'adaptation à des circonstances de crise est plus facile, mais elle ne permet pas toujours de sécuriser la disponibilité des biens, pour laquelle le stockage, la diversification des approvisionnements et les risques associés à chaque fournisseur doivent également être pris en considération.

Sur ce dernier point, l'examen des flux commerciaux internationaux est instructif pour identifier les cas dans lesquels l'approvisionnement du marché mondial est étroitement tributaire d'un seul pays fournisseur. En 2018, près de 6 % des importations françaises concernaient des produits pour lesquels un seul pays représentait plus de 50 % des exportations mondiales et, dans deux tiers des cas, ce fournisseur prédominant était la Chine (graphique 3). Les produits chimiques spéciaux (dont certains principes actifs), les produits finaux de la filière électronique et des produits intermédiaires dans l'automobile et l'électronique en constituaient l'essentiel. Cette concentration de l'approvisionnement, lorsqu'il s'agit de produits d'importance critique, relève typiquement d'une situation *a priori* problématique, justifiant une intervention de l'État.

Graphique 3 – Part dans les importations françaises des produits dont un exportateur représente plus de la moitié des exportations mondiales



Source : calculs des auteurs à partir de CEPII, base de données BACI.

■ Faire fructifier les externalités du secteur industriel

Le soutien à l'industrie peut, enfin, être motivé par ses spécificités territoriales, sociales et technologiques et par les externalités que celles-ci peuvent engendrer. L'industrie représente aujourd'hui une part de l'emploi total limitée et déclinante dans la plupart des économies riches (10 % en France en 2019 pour l'industrie hors construction). Cela limite son potentiel comme réservoir d'emplois, mais elle se distingue qualitativement des autres secteurs à la fois par la localisation, la structure et les rémunérations de ses emplois. On trouve ainsi relativement plus d'emplois manufacturiers dans les bassins d'emploi moins densément peuplés, contribuant à la vitalité des territoires en dehors des grandes

zones urbaines, y compris par les emplois que l'industrie peut induire dans les autres secteurs. Cette spécificité accentue les impacts locaux des chocs de concurrence à l'importation, comme l'a rappelé le choc chinois au début des années 2000¹⁰. À l'inverse, les secteurs de services échangeables se concentrent autour des principales villes françaises ou des régions touristiques¹¹. Le maintien de l'emploi manufacturier est donc aussi un enjeu d'aménagement du territoire, à condition toutefois d'être ciblé géographiquement.

L'industrie fournit, par ailleurs, des emplois salariés dont les rémunérations sont, en moyenne, plus élevées que dans le secteur des services marchands, y compris pour les qualifications intermédiaires : en 2015, le salaire brut moyen dans le secteur manufacturier était de 40 633 euros, contre 35 953 euros dans les services marchands non échangeables (à diplômes équivalents, en moyenne) et 48 279 euros dans les services marchands dont les salariés ont un profil de diplôme plus élevé (Frocrain et Giraud, 2019). La polarisation de l'emploi, au détriment des emplois à rémunération intermédiaire, est par ailleurs moins prononcée dans le secteur manufacturier que dans les services¹².

L'autre spécificité majeure du secteur manufacturier est technologique, puisqu'il concentre la majorité de la R&D des entreprises françaises (70 % en 2017¹³). La volonté de soutenir l'innovation ne suffit cependant pas à justifier une politique en faveur de la production manufacturière, puisque la R&D des entreprises peut être soutenue directement, comme le fait massivement la France avec le crédit d'impôt recherche. Dans un monde de chaînes de valeur mondiales permettant de segmenter le processus de production, il peut paraître souhaitable de s'efforcer de conserver les activités de R&D des entreprises, tout en laissant partir la production manufacturière. L'exemple d'Apple montre que cette stratégie peut fonctionner. Mais la généraliser reviendrait à ignorer les complémentarités entre production et R&D alors que celles-ci sont à la base du processus d'innovation, qui ne consiste pas seulement à concevoir un nouveau produit ou une nouvelle idée, mais aussi à en développer le processus de production pour l'amener jusqu'au consommateur. Ces complémentarités peuvent être plus ou moins fortes

selon la maturité et le degré de modularité des produits¹⁴ : la proximité entre R&D et production se révèle particulièrement importante pour des produits dont la fabrication reste source de contraintes et d'innovations potentielles, surtout si ses étapes sont fortement interdépendantes les unes des autres. La disparition des activités de production peut alors, en endommageant les « communs industriels » qui facilitent des interactions au niveau des territoires, affecter la capacité d'innovation des économies. Un soutien spécifique à la production manufacturière peut donc se justifier par le risque que la délocalisation de la production affecte la capacité d'innovation.

La crise du Covid-19 crée un contexte très particulier, puisque tous les pays tentent, par un soutien conjoncturel puissant, de limiter les conséquences économiques de la pandémie. Les moyens extraordinaires déployés à cette occasion nécessitent de réfléchir à la place particulière de l'industrie, d'autant que les différences d'ampleur et de ciblage entre pays peuvent induire de sérieuses distorsions de concurrence.

En somme, le soutien à la relocalisation et, plus généralement, à la production industrielle peut être justifié, non pas comme une politique systématique, mais comme un outil visant des objectifs bien identifiés et mis en œuvre de façon cohérente. Pour la contrainte externe, cela suppose de donner la priorité au rééquilibrage macroéconomique, indispensable au sein de l'Union européenne, et de tenir compte de l'excédent des revenus étrangers des multinationales lorsque l'on s'efforce d'améliorer le solde commercial français. La défense de l'autonomie stratégique est, quant à elle, une nécessité renforcée par un contexte international incertain et tendu, mais sa pertinence est limitée aux produits dont l'importance est critique pour la collectivité. L'innovation, enfin, n'est efficacement soutenue que lorsque les secteurs pour lesquels la production y est la plus étroitement liée sont ciblés. Tous les secteurs industriels ne pouvant prétendre atteindre spécifiquement ces objectifs, la mise en œuvre doit être adaptée en conséquence, c'est-à-dire nécessairement sélective et ciblée.

10. Malgouyres, C. (2017). The impact of Chinese import competition on the local structure of employment and wages: Evidence from France. *Journal of Regional Science*, 57(3), 411-441.

11. Frocrain, P. & Giraud, P.-N. (2019). The Evolution of Tradable and Non-Tradable Employment: Evidence from France, *Econstat*, 503d, 87-107.

12. Reshef, A., & Toubal, F. (2019). *La polarisation de l'emploi en France : ce qui s'est aggravé depuis la crise de 2008*. Opuscule 50, CEPREMAP.

13. https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2020/04/2/NF2020_05_DIRDE_1276042.pdf

14. Pisano, G. P., & Shih, W. C. (2012). *Producing prosperity: Why America needs a manufacturing renaissance*. Harvard Business Press.

La Lettre du

CEPII

© CEPII, PARIS, 2020

RÉDACTION :
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
20, avenue de Ségur
TSA 10726
75334 Paris Cedex 07

Tél. : 01 53 68 55 00
www.cepii.fr – @CEPII_Paris

RÉDACTRICES EN CHEF :
Isabelle Bensedoune
Jézabel Couppey-Soubeyran

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
Sébastien Jean

RESPONSABLE DES PUBLICATIONS :
Isabelle Bensedoune

RÉALISATION :
Laure Boivin

La Lettre du CEPII
est disponible en version électronique
à l'adresse :

<http://www.cepii.fr/LaLettreDuCEPII>

Pour être informé de chaque nouvelle parution,
s'inscrire à l'adresse :
<http://www.cepii.fr/Resterinforme>

ISSN 0243-1947 (imprimé)
ISSN 2493-3813 (en ligne)
CCP n° 1462 AD

Septembre 2020
Imprimé en France par le CGSP
Service Reprographie

Cette Lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du CEPII.
Les opinions qui y sont exprimées sont
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

